



南京大学法学院
社会转型与法治发展丛书

我国跨区域水环境保护 法律制度研究

胡晓红 王辉 范晓宇 刘雪莲/著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA



南京大学法学院
社会转型与法治发展丛书

我国跨区域水环境保护 法律制度研究

胡晓红 王辉 范晓宇 刘雪莲/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

我国跨区域水环境保护法律制度研究 / 胡晓红著.

—北京:法律出版社,2012.4

(南京大学法学院社会转型与法治发展丛书)

ISBN 978-7-5118-3306-8

I. ①我… II. ①胡… III. ①区域水环境—环境保护
法—研究—中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 049094 号

南京大学法学院社会转型与 法治发展丛书	我国跨区域水环境 保护法律制度研究	胡晓红等 著	责任编辑 董 飞 装帧设计 李 瞻
------------------------	----------------------	--------	----------------------

© 法律出版社·中国

开本 A5	印张 12.375 字数 290 千
版本 2012 年 6 月第 1 版	印次 2012 年 6 月第 1 次印刷
出版 法律出版社	编辑统筹 学术·对外出版分社
总发行 中国法律图书有限公司	经销 新华书店
印刷 世纪千禧印刷(北京)有限公司	责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843
重庆公司/023-65382816/2908	上海公司/021-62071010/1636
北京分公司/010-62534456	深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-3306-8 定价:30.00 元
(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

水是人类赖以生存的基本的重要物质基础之一，是社会经济发展的重要要素禀赋之一。在气候变化加剧的今天，缺水的我国面临的突出难题就是水环境的保护；同时，它也是学界一项引人关注的研究课题。水环境保护是当今经济社会发展所面临的一个突出难题，也是一项重要的研究内容。

我们知道，水的流动性决定了水环境污染必然具有一定的转移性的特质，即在某地产生水污染之后，该污染有可能随着水污染物的流动而扩散到其他区域，这正是所谓的“跨区域水污染”。这种跨区域水污染，从行政区域上来看，可以表现为：最小到传统意义的行政区域，如县级、市级、省级之间的跨区域水污染；大到国家、洲与洲之间的跨区域水污染。在水环境保护中，一般采取“污染地治污”原则，即在哪里产生了水污染，就在哪里把水污染消除，没有考虑整个区域水污染的问题，从而使水污染产生的问题并没有得到彻底和圆满的解决。因此，除了一般意义上的水环境保护研究之外，从法律角度对跨区域水环境保护

进行深入研究和探讨也是非常必要的。换言之,跨区域水环境保护的法律问题研究,又是一个崭新的课题。

新中国成立后,我国对水环境的保护工作得到了党和国家的高度重视。1971年在原国家计划委员会下成立了环境保护办公室。1973年8月国务院召开了全国环境保护会议,通过了《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》。1974年10月国务院环境保护领导小组正式成立。一些地方政府也比照中央政府,相继成立了地方环境保护机构。通过近四十年的发展,我国已建立了中央、省(自治区、直辖市)、县(市)三级水环境保护行政主管部门,在国家重要的大江大河流域设立了流域水资源管理机构,又根据我国水环境保护的实际情况,在华东、华南、西北、西南、东北、华北六区域设立环境保护督查中心。截至2009年年底,全国环保系统共有12657个机构,从业人员达到18.8万人,其中,各级环保行政主管部门近3300个,各级环境监察执法机构3000余个。总体讲,地方各级环保部门的机构建设和队伍建设得到了不断强化,从水环境保护的部门、机构和人员上来看,我国已形成了较为完备的物力和人力配置。在水环境保护的法律法规方面,我国在1979年就颁布了《中华人民共和国环境保护法(试行)》,1989年又重新颁布和实施了《中华人民共和国环境保护法》这一基本法。水环境保护的专门性法律《中华人民共和国水污染防治法》也经过了1984年颁布实施、1996年和2008年的两次修订,另外还有针对海洋水环境保护的《海洋环境保护法》(1982年颁布实施、经1999年和2004年两次修订)。此外,国务院及其有关部门和地方政府在水污染防治实施细则、饮用水水源保护、水质标准、水污染排放标准等方面制定了一系列的法规规章,使我国的水环境保护法律体系初步形成。

不过,虽然我国在经济社会发展中重视水环境保护工作,没有走一些发达国家“先污染、后治理”的老路,但是,目前我国水环境保护状况

并不乐观,水污染现象依然严重,工业和农业用水紧张,水环境治理的力度还非常不够。究其原因多种多样,但其中一个重要原因就是跨区域的水污染问题难以根治。总体看,我国流域上游水质一般都很好,但流经中游,到达下游之后,水质已经基本恶化。而无论是大江大河,还是小范围水流域,几乎都存在这种情况,这已经不是个别案例,而是普遍现象。例如,2009年引起媒介高度关注的“邳苍分洪道河水砷浓度超标案”,是这些现象中的一个典型案例。2009年1月5日和10日,淮河水利委员会的两次例行发现:发源于山东临沂、流经江苏省邳州市的邳苍分洪道河水砷浓度超出地表水三类标准的38.6倍和9.24倍,严重威胁流域周边50万群众生命安全。邳州迅速启动应急处置方案。此后山东临沂和江苏邳州两地联合耗资一千余万元、历时数十天在4月底汛期来临前完成污水治理工作。7月29日晚,邳州接到徐州市环保局电话通报,邳苍分洪道东西偏泓、沙沟河、武河等河流再次出现砷超标现象。事件发生后,国家环保部由应急办和华东督察中心组成联合工作组,第一时间赶到现场,对江苏和山东的污染状况进行调查处理。临沂把相关治污费用拨给了邳州,对直接责任人依法追究了刑事责任。^①因此,在研究水环境保护方面,跨区域水环境保护是一个非常值得重视的研究对象。通过研究跨区域水环境保护,对破解地方保护主义难题、维护我国法制的统一与尊严和强化全民环境保护意识具有重要的现实意义和长远价值。

当然,跨区域水环境保护,不仅是一个法律问题,也涉及经济学、社会学、政治学和管理学等多学科领域。因此,在研究我国跨区域水环境保护法律问题时,把经济学中的博弈论、社会伦理学中的非人类中心

^① “苏鲁交界地发生严重砷污染。江苏邳州昼夜防扩散”,载 <http://hi.baidu.com/dnxk/blog/item/d693f6113be4d...> 30K,2009年8月9日访问。

论、政治学中的政府关系论及管理学中的行政管理理论进行引入,同时在研究和分析问题时,进行横向和纵向比较,形成了较为科学的研究方法。

本书在内容体系上,通过发现问题、分析问题和解决问题的研究思路,共分为十章。第一章对跨区域水环境保护进行概述,明确了跨区域水环境保护的概念,分析了其法律特征,指出了跨区域水环境保护的理论基础和法治实施情况。第二章阐述了我国跨区域水污染现状及防治原则,并相应地指出我国跨区域水污染防治对策。第三章对我国跨区域水环境保护法律制度进行梳理,分析了主要内容,指出了存在的主要问题。第四章分析了我国跨区域水环境保护法律制度困境,谈到了跨区域水环境保护地方政府之间存在经济利益博弈问题、跨区域水环境保护法律体系的失范问题及跨区域水环境保护政策的贫弱问题。第五章介绍了我国跨区域水环境保护司法救济经验,主要是环境保护法庭的推行和环境公益诉讼的展开两个方面,为跨区域水环境保护提供了有益的探索。第六章以江苏省跨区域水环境保护制度与实践为地方经验样本进行了研究,表明了我国有些地方在跨区域水环境保护方面已逐步重视,并通过政策来加以引导。第七章把域外跨区域水环境保护制度与经验进行了介绍,作为主要发达国家的美国、英国、法国和澳大利亚及发达地区如北美、欧盟在跨区域水环境保护方面有很好的经验,可以为我国开展跨区域水环境保护提供借鉴。第八章对我国跨区域水环境保护行政管理体制进行剖析,指出了目前我国水环境保护行政管理的体制存在的问题,并提出了相应的完善对策。第九章对我国跨区域水环境保护实体制度,如生态文明制度、环境保护与资源保护法律制度、环境生态补偿制度、政府环境保护绩效评价制度、环境信息公开制度、环境保护财政转移支付制度等方面的完善,提出了相应的见解,表明了跨区域水环境保护制度的建立,需要有各种相关实体制度做支撑,

由此才能形成较为严密的保护制度。第十章从我国跨区域水环境保护救济制度方面提出了完善的对策,包括行政救济制度中的环境保护行政处理、环境行政复议、环境行政仲裁、环境保护行政执法机制,跨区域水环境保护合作机制中的跨区域水环境保护合作协议,跨区域水环境保护司法救济制度中的环境保护法庭、环境公益诉讼、环境民事诉讼、环境行政诉讼、环境刑事诉讼等,及跨区域水环境保护社会救济制度中的水环境保护责任保险制度、水环境保护社会补偿基金制度等内容。

本书在研究过程中,囿于篇幅、资料和能力所限,从宏观方面对我国跨区域水环境保护进行了较多探讨,但在微观层面如具体流域的跨区域水环境保护研究方面仍显不足。此外,本书未涉及海洋环境污染法律问题。海洋环境污染和保护也同样具有跨区域特点,近几年发生的海洋石油污染事件对海洋区域生态环境造成了严重破坏。特别是2011年6月中国海洋石油总公司和美国康菲石油公司的全资子公司康菲石油中国合作开发的蓬莱19-3油田B平台和C平台先后发生溢油事故,截至2011年8月25日,渤海溢油事故已造成累计5500平方公里海面遭受污染,已有部分渤海周边岸线受到溢油事故影响,虽然对这次溢油事件所造成损失的赔偿问题还没有定论,但也曾有律师提出向中海油和康菲索赔100亿元。由此可见,海洋环境保护也是环境保护方面一个刻不容缓的工作,跨区域海洋环境保护也将成为今后应该关注和研究的热点问题之一。

对于以上诸多问题,有待于我们今后作出进一步深入研究;文中一些观点尚存错误,期待各位专家、同仁批评、指正。

目 录

第一章 跨区域水环境保护概述 001

第一节 跨区域水环境保护法律特征 001

一、跨区域水环境保护的概念 001

二、跨区域水环境保护的法律特征 003

(一)跨区域性 003

(二)相邻性 003

(三)复杂性 004

(四)综合性 004

第二节 跨区域水环境保护理论基础 005

一、经济学中的博弈论 005

(一)博弈论简述 005

(二)跨区域水环境保护的博弈论解读 006

二、环境伦理学中的非人类中心论 008

(一)人类中心主义的批判 008

(二)非人类中心主义 010

三、环境资源法学中的调整论 012

(一)调整论的一般观点 012

(二)环境资源法中的调整论 013

第三节 我国跨区域水环境保护的必要性 014

一、跨区域水环境保护现状 014

(一)初步建立了环境保护法律体系 014

(二)依法促进了环境保护工作 015

(三)逐步提升了环境保护意识 015

二、跨区域水环境保护意义 016

(一)破解地方保护主义难题 016

(二)维护法制的统一与尊严 017

(三)强化全民环境保护意识 017

第二章 跨区域水污染现状及防治原则 019

第一节 水污染概述 019

一、水污染的概念 019

二、水污染的类型 020

(一)以水污染的污染原因划分 020

(二)以水污染杂质的不同划分 020

(三)以污染源来源划分 022

三、水污染的特征 022

(一)水污染的跨区域性 022

(二)水污染以水域有机污染为主 023

(三)水污染具有多样性、复杂性和长期性 024

(四)水污染的地区差异性 025

四、跨区域水污染的概念 025

第二节 跨区域水污染现状概览 026

一、七大水系 026

二、湖泊水库 026

三、三峡库区 027

四、地下水环境质量状况 027

第三节 跨区域水污染防治原则和对策 028

一、跨区域水污染防治原则 028

(一)流域单一政府分别管理和流域所有政府综合管理结合
原则 028

(二)区域经济可持续发展和跨流域水污染防治协调原则 029

(三)跨区域水污染防治的源头控制和清洁生产相结合原则 029

(四)跨区域流域水污染防治的水质与水量统筹协调原则 030

一、我国跨区域水污染防治对策 031

(一)完善法律法规,强化管理,严格执法 031

(二)提高水污染排污费的收缴额度 031

(三)从源头控制污染 032

第三章 我国跨区域水环境保护法律制度梳理 034

第一节 跨区域水环境保护法律体系简表 034

第二节 跨区域水环境保护法律法规规定的主要内容 038

一、行政管理体制 038

(一)水资源行政管理体制 038

(二)水资源开发、利用的规划管理体制 039

(三)水污染行政管理体制 039

(四)跨区域水污染管理体制 040

二、水环境污染防治方法 041

(一)水污染防治规划管理制度 041

- (二)水资源环境质量标准管理制度 041
- (三)环境质量标准与污染物排放控制标准制度 042
- (四)水污染防治监督管理制度 042
- (五)水污染排放许可与处罚制度 043
- 三、跨区域水环境污染救济途径 043
 - (一)政府间协商、上级政府协调解决制度 043
 - (二)司法及其他救济制度 045
 - (三)诉讼程序保障机制 045
- 四、政府环境信息公开制度 046
 - (一)环境信息类型 046
 - (二)基本原则 046
 - (三)政府环境信息公开规则 047

第四章 我国跨区域水环境保护法律制度困境 049

- 第一节 跨区域水环境保护政府之间的关系 049
 - 一、中央政府和地方政府之间的关系 049
 - (一)中央政府和地方政府职权的划分 049
 - (二)环境保护中中央政府和地方政府之间的博弈 051
 - 二、地方政府和地方政府之间的关系 053
 - (一)地方政府之间的职权划分 053
 - (二)环境污染治理中地方政府和地方政府之间的博弈 054
- 第二节 跨区域水环境保护地方政府经济利益博弈 056
 - 一、地方政府和地方政府之间的经济利益争夺 056
 - 二、地方政府经济发展和环境保护的取舍 057
- 第三节 跨区域水环境保护法律体系的失范 059

一、立法体系不完善,法律制度不健全 059

(一)《环境保护法》立法理念相对滞后 059

(二)跨区域水环境保护法律缺乏系统性 060

(三)跨区域水环境保护地方性法规建设具有差异性 062

(四)强制性环境责任保险制度缺失 064

(五)生态补偿机制存在不足 065

(六)涉及环境保护的财政转移支付制度亟待改进 070

二、司法救济不力,环境权利难以保障 072

(一)诉讼管辖 073

(二)诉讼资格 073

(三)被告资格 074

(四)诉讼时效 074

(五)环境损害赔偿制度 075

(六)刑法中的“破坏环境资源保护罪”等刑罚执行受到一定影响 076

三、执法缺乏权威性,执法力度不够 077

(一)行政执法机制存在局限性 077

(二)执法力度缺乏严厉性 081

(三)管理体制导致的低效率性 082

四、环境信息公开制度供给不足 085

(一)政府环境信息公开主体不明 085

(二)政府环境信息公开类型不明 085

(三)政府环境信息公开范围不明 085

(四)政府环境信息公开限制过严 086

(五)公众对政府环境信息具有不对称性 086

第四节 跨区域水环境保护行政管理体制存在的问题 087

- 一、对相关部门的决策事项中涉及环境保护的参与、综合决策
不够 087
- 二、对相关部门的职责权限划定不清、统一监管难度加大 088
- 三、中央对地方监督制约力不够,地方环境保护责任感不强 089
- 四、区域性的地方环境管理体制,造成跨区域环境问题难以
协调 090
- 五、政府环境保护的宣传力度弱,社会公众参与度低 090
- 第五节 跨区域水环境保护政策的贫弱 091
- 一、跨区域水环境保护政策的数量不足 091
- 二、跨区域水环境保护政策的强制性偏弱 094
- 三、跨区域水环境保护政策的系统性不够 094

第五章 跨区域水环境保护司法救济经验 096

- 第一节 环境保护法庭的推行 096
- 一、环境保护法庭设立的背景 096
- (一)行政职能没有完全发挥出来、行政效率不高 096
- (二)传统审判组织无法有效应对环境问题 097
- (三)环境司法的专业化要求 097
- (四)司法能动性的要求 098
- 二、目前我国的环境保护法庭设置概况 098
- (一)我国环境保护法庭的不完全统计 098
- (二)典型环境保护法庭开展工作情况 101
- (三)我国环境保护法庭设立的立足点 103
- 三、其他国家的环境保护法庭概览 105
- (一)澳大利亚新南威尔士州土地和环境保护法庭 105

(二) 美国佛蒙特环境保护法庭 105

(三) 菲律宾环境保护法庭 106

四、目前我国环境保护法庭存在的问题 106

(一) 案源少, 无案件可审是大多环境保护法庭的窘境 106

(二) 诉讼原告资格界定过窄 107

(三) 受案范围和管辖权尚未明晰 107

(四) 专业性人员不足制约环境保护法庭的工作展开 108

第二节 环境公益诉讼的展开 108

一、环境公益诉讼的理解 108

(一) 环境公益诉讼的概念 108

(二) 环境公益诉讼的特点 109

(三) 开展环境公益诉讼的意义 110

二、我国环境公益诉讼展开的实践 111

(一) 环境公益诉讼实践的不完全统计 111

(二) 开展环境公益诉讼的主要法律、法规和政策性规定 114

三、其他国家环境公益诉讼 117

(一) 美国环境公益诉讼 117

(二) 德国环境公益诉讼 119

(三) 日本环境公益诉讼 121

(四) 印度环境公益诉讼 123

四、目前我国环境公益诉讼存在的问题 125

(一) 环境保护和经济发展观念的博弈 125

(二) 环境公益诉讼和环境保护意识的差距 126

(三) 环境公益诉讼和传统诉讼制度的相悖 127

(四) 环境公益诉讼和现有司法体制的难容 128

第六章 地方经验:江苏省跨区域水环境保护制度与实践 130

第一节 江苏省跨区域水环境保护规范性文件简表 130

第二节 江苏省跨区域水环境保护状况 134

一、淮河流域水环境保护 134

(一)江苏省内的淮河流域概况 134

(二)“十一五”规划期间淮河流域污染防治 134

(三)“十一五”规划期间淮河流域水污染防治措施 137

二、太湖流域水环境保护 141

(一)江苏省内的太湖流域概况 141

(二)太湖流域污染防治 141

(三)太湖流域跨区域水污染防治措施 143

三、相邻省份水环境保护合作机制 145

(一)江苏省协同长三角地区形成跨界水体生态补偿机制

总体框架 145

(二)鲁苏环境保护联席会议制度 146

四、吴江市整治跨界河流的环境保护举措 147

(一)从优化经济布局入手,大力调整和优化升级产业结构 147

(二)从制度安排入手,建立和完善流域污染整治的各项机制和制度 148

(三)从加大科技投入入手,利用先进技术减少污染物排放 148

(四)从加大环保执法入手,运用法律强制手段进行检查 148

(五)从合作入手,加强江浙两地党政部门的环保合作 148

第三节 江苏省近几年环境保护案件统计 149

一、江苏省近几年环境保护案件统计结果 149

(一)民事案件 149

(二)行政案件 149

(三)刑事案件 150

(四)申诉、再审案件 150

二、江苏省跨区域水环境保护存在的问题 150

(一)从统计表中看到的不足 150

(二)环保民事案件审理中遇到的难题 151

第七章 域外跨区域水环境保护制度与经验 154

第一节 美国跨区域水环境保护法律制度 154

一、美国跨区域水环境保护管理机构 154

(一)联邦水资源管理机构 154

(二)州级管理机构 155

二、美国主要法律法规、政策规定 156

(一)清洁水法 156

(二)安全饮用水法 156

(三)水污染控制法 158

(四)其他法规、政策 158

三、美国跨区域水环境保护实践 160

(一)田纳西流域管理法 160

(二)公众参与机制 161

(三)跨州环境污染诉讼案例 162

四、美国联邦环保署的行政处罚 165

第二节 北美地区跨国水污染矫正制度 166

一、北美地区环境合作发展概况 166

(一)美国与加拿大之间有关环保的合作 166